Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2072 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2016

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de appreciatie aan van de mededeling over het functioneren van het Schengensysteem, de voortgangsrapportage over de implementatie van de hotspots in Griekenland van de Europese Commissie (hierna: Commissie) en het derde implementatieverslag over het EU-Turkije actieplan van 4 maart jl.

Daarnaast presenteerde de Commissie op 4 maart jl. het tweede verslag over de voortgang van Turkije in het voldoen aan de voorwaarden van het visumliberalisatietraject. Hierover wordt u via een separate brief geïnformeerd.

Deze brief komt, wat betreft de voorstellen waarvoor normaliter BNC-fiches worden opgesteld, in plaats van deze BNC-fiches.

A. Mededeling Terug naar Schengen – een stappenplan[1]

Voortbouwend op de conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari jl. presenteert de Commissie in de mededeling van 4 maart jl. een stappenplan om het Schengensysteem te herstellen. Hierbij geeft de Commissie aan dat er maatregelen op drie gebieden nodig zijn om het functioneren van het Schengensysteem van grensbeheer te herstellen, te weten (1) de aanpak van de ernstige tekortkomingen bij het beheer van de buitengrens door Griekenland, (2) het beëindigen van de zogenaamde doorwuifaanpak, en (3) een gecoördineerde aanpak voor tijdelijke grenscontroles in plaats van de verschillende unilaterale besluiten tot herinvoering van grenscontroles.

[1] COM(2016) 120.

kst-22112-2072
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Vervolgens schetst de Commissie het bredere kader van maatregelen op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, die in gezamenlijkheid de migratiecrisis het hoofd moeten bieden, waaronder het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht, de maatregelen gericht op het beperken van de instroom vanuit Turkije, de volledige toepassing van het Dublinstelsel, een toekomstige verbetering van deze voorschriften, de uitvoering van de noodherplaatsingsbesluiten en terugkeer.

De Commissie geeft aan dat met de gezamenlijke en gecoördineerde uitvoering van deze maatregelen de basis zal worden gelegd om eind 2016 terug te keren naar het normale functioneren van het Schengen-systeem.

Ter onderbouwing van de noodzaak hiervan haalt de Commissie recente studies aan waarin de kosten zijn berekend die gepaard zouden gaan met structurele herinvoering van binnengrenscontroles, berekend over een periode van tien jaar. Dit zou de EU-economie jaarlijks naar schatting € 5 tot 18 miljard kosten. Volgens de Commissie is de hoogste en meest directe impact van grenscontroles te voelen bij goederenvervoer over de weg, met € 1,7 tot 7,5 miljard aan extra directe kosten per jaar. Polen, Nederland en Duitsland zouden elk worden geconfronteerd met € 500 miljoen aan extra kosten voor het vervoer van verhandelde goederen over de weg.

Wat betreft de bescherming van de buitengrenzen benadrukt de Commissie het belang van een politiek akkoord onder het Nederlands Voorzitterschap op het voorstel voor de Europese grens- en kustwacht, zodat vanaf deze zomer een hoog niveau van bescherming van de buitengrens kan worden gegarandeerd. De Commissie roept de lidstaten en betrokken agentschappen op om zich hier zo goed mogelijk op voor te bereiden.

Verder licht de Commissie het proces toe dat is ingezet met de 50 aanbevelingen die op 12 februari jl. door de Raad zijn aangenomen ter adressering van de ernstige gebreken in de bewaking van de buitengrenzen door Griekenland. De Commissie geeft hierbij aan dat Griekenland bij de voortzetting en versterking van de uitvoering van deze aanbevelingen moet worden ondersteund door de lidstaten, agentschappen en de Commissie.

Vervolgens roept de Commissie op tot beëindiging van de doorwuif-aanpak, namelijk de huidige praktijken van landen aan de Westelijke Balkanroute om migranten die al dan niet voldoen aan onderling afgesproken toegangscriteria onbelemmerde doorgang te verlenen. Ook wijst de Commissie op de noodzaak tot herstel van de toepassing van de Schengenregels en van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, in het bijzonder de Dublin-verordening en de Schengengrenscode. De Commissie geeft hierbij aan dat dit hand in hand dient te gaan met meer bijstand aan Griekenland om de migratiestroom te kunnen beheersen, waarbij effectief gebruik van bestaande instrumenten voorop staat. Deze bijstand ziet op de implementatie van het EU-Turkije Actieplan en de vrijwillige humanitaire toelatingsregeling met Turkije, terugsturen naar Turkije en andere herkomstlanden van mensen die geen bescherming nodig hebben, versnelling van de herplaatsingsactiviteiten en het opvoeren van de humanitaire bijstand aan Griekenland. Op basis van een behoeftebeoordeling die medio maart verschijnt, kan worden besloten over herprioritering binnen bestaande programma's en eventueel aanvullende steun.

Tot slot benoemt de Commissie de maatregelen die verschillende lidstaten hebben genomen om tijdelijk de grenscontroles aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren. De Commissie geeft aan dat deze tijdelijke controles maximaal acht maanden kunnen voortduren. Als na afloop van deze acht maanden, ten eerste op 12 mei 2016 voor Duitsland, de situatie niet is verbeterd, zal de Commissie een voorstel doen voor een Raadsaanbeveling op basis waarvan lidstaten deze controles kunnen voortzetten, in eerste instantie voor een periode van zes maanden. In een brief van 17 februari jl. lichtte ik uw Kamer al in over het proces rond deze mogelijke gecoördineerde tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles.[2]

Het kabinet hecht veel waarde aan de open binnengrenzen. Voor het herstel van een functionerende Schengenruimte is het noodzakelijk dat de huidige migratiecrisis wordt aangepakt en het beheer van de buitengrenzen wordt verbeterd en geïntensiveerd. De inzet van Nederland is erop gericht het vrij verkeer van personen te blijven garanderen, maar dan moet de bewaking aan de buitengrenzen van de EU, met name in Griekenland, op de korte termijn zichtbaar zijn versterkt.

Het kabinet heeft begrip voor de nationale grensmaatregelen die lidstaten in de tussentijd hebben genomen, maar meent ook dat toekomstige maatregelen binnen het Europese kader en op gecoördineerde wijze moeten worden genomen. Het subsidiariteitsoordeel van het kabinet is dan ook positief.

De procedure in de Schengengrenscode is in het leven geroepen om ernstige bedreigingen van de buitengrens tegen te kunnen gaan. Het kabinet ziet het tijdelijk in werking stellen van de voorzieningen van de Schengengrenscode dan ook als een noodzakelijke vervolgstap in het eerder geschetste proces. Ook het proportionaliteitsoordeel is wat betreft het kabinet derhalve positief.

Het kabinet onderstreept dat het om een tijdelijke maatregel gaat, totdat een functionerende Schengenruimte weer kan worden gegarandeerd. Zoals de Commissie terecht stelt, is het tegelijkertijd van belang dat de Griekse autoriteiten alle maatregelen uit de eerder genoemde aanbevelingen voortvarend oppakken en op een adequate wijze implementeren. Verder vindt het kabinet het van belang dat de Schengenregels en het gemeenschappelijk Europees asielstelsel weer correct worden toegepast. Het kabinet onderstreept dat de door de Commissie benoemde doorwuifaanpak moet worden beëindigd. Zolang er sprake is van een dergelijke praktijk zal deze ook de aanzuigende werking voor irreguliere migratie in de hand werken. De basis van het Europese asielsysteem is dat asielzoekers niet zelf kunnen bepalen in welk land zij asiel aanvragen. Het kabinet onderschrijft dan ook dat de lidstaten aan de buitengrens de toegang moeten weigeren aan derdelanders die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van artikel 5 van de Schengengrenscode, ook wanneer die derdelanders geen asielverzoek hebben ingediend terwijl zij daartoe wel de gelegenheid hebben gehad. Lidstaten die tijdelijk opnieuw het grenstoezicht aan de binnengrenzen hebben ingevoerd, zouden eveneens aan die binnengrenzen de toegang moeten weigeren aan derdelanders die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen. Dit geldt ongeacht of de derdelander het voornemen heeft om in een andere lidstaat een asielverzoek in te dienen.

In dit verband is het verder zeer wenselijk dat de asiel- en opvangsituatie in Griekenland goed in kaart wordt gebracht in een bijvoorbeeld door de

[2] Kamerstuk 32 317, nr. 391.

Commissie opgesteld objectief en volledig rapport, teneinde toe te kunnen werken naar opheffing van de opschorting van Dublin-overdrachten. Griekenland is daarnaast primair verantwoordelijk voor een goede bewaking van zijn deel van de buitengrenzen van de EU, en dient daar waar nodig te worden ondersteund door andere lidstaten en Frontex, omdat een goede bewaking van de buitengrenzen van de EU in het belang is van alle lidstaten.

Het kabinet onderstreept de benodigde stappen die de Commissie daartoe benoemt en de oproep aan lidstaten om bij te dragen aan de Frontex-operaties. Nederland draagt reeds jaren significant bij aan Frontex-operaties en zal dit, gezien het belang ervan, ook blijven doen. Daarnaast streeft het Nederlands Voorzitterschap naar een politiek akkoord op de verordening betreffende een Europese grens- en kustwacht.

Het kabinet heeft nadrukkelijk oog voor de grote problemen waar Griekenland momenteel mee kampt als gevolg van de hoge aantallen migranten die het land binnenkomen, en erkent de door Griekenland geleverde inspanningen. Dit is een situatie die niet op de langere termijn houdbaar is. Het is dan ook van groot belang dat deze situatie voor Griekenland beheersbaar wordt. Net als de Commissie acht het kabinet ondersteuning hierbij in EU-verband en bilateraal door de andere lidstaten noodzakelijk. Met betrekking tot de humanitaire hulp op EU-niveau is op 2 maart jl. een Commissiemededeling en een voorstel voor een verordening[3] verschenen. Uw Kamer zal daarover separaat een appreciatie ontvangen. Daarnaast heeft het kabinet uw Kamer op 2 maart jl. een brief doen toekomen over onder andere een aanvullende Nederlandse bijdrage aan de verstrekking van humanitaire hulp in Griekenland.[4] Bovenop eerdere Nederlandse bijdragen ter ondersteuning van diverse landen langs de Westelijke Balkanroute ten behoeve van het verbeteren van de opvangvoorzieningen voor migranten, stelt Nederland gespecialiseerde voertuigen, medische goederen en andere hulpgoederen ten behoeve van in Griekenland gestrande migranten beschikbaar.

De EU werkt voorts aan de uitvoering van het gemeenschappelijke actieplan met Turkije en aan het ontwikkelen van het uitvoeringsmechanisme voor humanitaire toelating uit Turkije. Wanneer er als gevolg van een succesvolle uitvoering van het actieplan sprake zal zijn van een substantieel en duurzaam verminderde instroom vanuit Turkije naar Griekenland, kan uitvoering van de vrijwillige humanitaire toelatingsregeling verder bijdragen aan vermindering van de aankomsten in Griekenland.

Wat betreft herplaatsing is de versnelling van evenredige inspanningen door lidstaten van groot belang, waarbij een consequente aanlevering van herplaatsingskandidaten door Griekenland benodigd is.

Het door de Commissie aangehaalde onderzoek naar de financiële gevolgen van de structurele herinvoering van binnengrenscontroles bevestigt de noodzaak van het vinden van een Europese oplossing voor versterkt beheer van de EU-buitengrenzen, mede vanwege het belang van Nederland als belangrijk doorvoerland dat zich sterk richt op intra-Europese handel.

---

[3] COM(2016) 116 en COM(2016) 115.
[4] Kamerstuk 21 501-20, nr. 1093.

B. Voortgangsrapportage van de implementatie van de hotspots in Griekenland[5]

De Commissie meldt dat vier hotspots operationeel zijn in Griekenland, hoewel er nog wel extra inspanningen moeten worden geleverd opdat deze hotspots op volle kracht kunnen gaan werken. Tevens is de vijfde (en laatste) hotspot gedeeltelijk operationeel geworden op 4 maart 2016.

Het kabinet verwelkomt het feit dat de geplande hotspots in Griekenland nu allemaal ingericht zijn en vindt het belangrijk dat de hotspots op korte termijn volledig op sterkte zijn. Hoewel uit de voortgangsrapportage blijkt dat er op meerdere fronten vooruitgang is geboekt, gaat dit langzamer dan eerder is gemeld. Het kabinet hecht eraan dat de aanbevelingen van de Commissie sneller dan nu worden uitgevoerd en de planning wordt aangehouden.

Tevens blijkt uit de voortgangsrapportage dat de afgelopen weken het aantal toezeggingen voor herplaatsingen aanzienlijk is gestegen. Daardoor overschrijdt het aantal plaatsen dat door de lidstaten beschikbaar is gesteld het aantal personen dat voor herplaatsing in aanmerking komt in Griekenland. Het kabinet hecht eraan dat Griekenland zijn verantwoordelijkheid neemt door de capaciteit te vergroten om personen te identificeren die voor herplaatsing in aanmerking komen.

Tot slot vindt het kabinet het belangrijk dat Griekenland voortvarend de maatregelen uitvoert die nodig zijn om tot een meer effectieve terugkeer te komen van personen die geen internationale bescherming nodig hebben.

C. Derde implementatierapport van het gezamenlijk EU-Turkije Actieplan[6]

In dit rapport beschrijft de Commissie de voortgang die door de EU en Turkije zijn geboekt in de uitvoering van het gezamenlijke EU-Turkije Actieplan.[7] Het rapport baseert zich op de gegevens die door Turkije en de EU zijn verzameld via gezamenlijke overzichten in het kader van de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR).

Op basis van onder meer Frontex-gegevens, bevestigt de Commissie dat het aantal irreguliere migranten dat vanuit Turkije de EU binnenkomt sinds oktober 2015 in algemene zin daalt. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat Turkije zich aantoonbaar inspant om de instroom te verminderen. Zo heeft Turkije in de maand februari bijna 25.000 irreguliere migranten tegengehouden en heeft het circa 700 mensensmokkelaars en begeleiders opgepakt. Ook heeft Turkije het visumbeleid aangescherpt voor verschillende nationaliteiten. Daarnaast heeft Turkije maatregelen ingevoerd om de situatie van de ruim 2,5 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije te verbeteren door onder andere de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Turkije bereidt ook projecten voor om bijvoorbeeld meer Syrische kinderen onderwijs aan te bieden. Dergelijke projecten zullen worden gefinancierd vanuit de zogenoemde *Facility for Refugees in Turkey* (voorheen *Turkey Refugee Facility*).[8] In het kader van deze faciliteit heeft de Commissie de eerste fondsen beschikbaar gesteld voor de financiering van projecten van humanitaire organisaties.

---

[5] COM(2016) 141.
[6] COM(2016) 144.
[7] Zie o.a. Kamerstuk 21 501-20, nr. 1063 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1076.
[8] Zie ook Kamerstuk 21 501-20, nr. 1074.

Het kabinet verwelkomt de inspanningen van Turkije om de toestroom naar Europa aan te pakken en de situatie van Syrische vluchtelingen die het opvangt te verbeteren. In het bijzonder waardeert het kabinet de wijze waarop Griekenland en Turkije hun onderlinge samenwerking intensiveren op het gebied van grens- en kustbewaking en overname van niet rechtmatig verblijvende derdelanders. Waar mogelijk zal het kabinet Turkije en Griekenland daarin ondersteunen, samen met de Commissie. Desalniettemin stelt het kabinet, net als de Commissie, vast dat er nog onvoldoende sprake is van een significante en duurzame afname van de ongecontroleerde en irreguliere toestroom. In dit verband doet de Commissie ook meerdere aanbevelingen aan Turkije zoals het zetten van snellere en grotere stappen op overname van niet rechtmatig verblijvende derdelanders, verbeterde grens- en kustbewaking, ook op land, het verder aanscherpen van het visumbeleid voor bepaalde herkomstlanden, het sluiten van terug- en overnameovereenkomsten met deze landen en het verder intensiveren van de aanpak van mensensmokkel. Het kabinet onderschrijft het belang van deze aanbevelingen en zal er bij Turkije op aandringen deze aanbevelingen op te pakken in het kader van dit partnerschap.

D. Tweede rapportage inzake de voortgang van Turkije in het vervullen van de criteria voor visumvrijstelling[9]

In de tweede voortgangsrapportage concludeert de Commissie dat Turkije sinds de EU-Turkije Top van 29 november jl. het werk ter implementatie van de 72 benchmarks van het stappenplan visumliberalisatie heeft geïntensiveerd. Turkije zal echter nog veel werk moeten verzetten wil het land zijn ambitie waarmaken om in oktober 2016 aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van de visumvrije status te voldoen. De Commissie doet aanbevelingen op het gebied van documentveiligheid, migratiebeheer, openbare orde en veiligheid, fundamentele rechten en de terug- en overname van irreguliere migranten.

Conform de toezegging van 9 december 2015 ontvangt uw Kamer binnen zes weken een meer uitgebreide appreciatie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

[9] COM(2016) 140.